

politiche
sociali
studi e ricerche

Analisi e strumenti di politica sociale

a cura di
Dino Rizzi, Francesca Zantomio



Edizioni
Ca' Foscari

politiche
sociali
studi e ricerche

Politiche sociali: studi e ricerche

Collana scientifica del Centro di Ricerca sulle Politiche Sociali (CPS)
Dipartimento di Economia
Università Ca' Foscari Venezia

Direttore
STEFANO CAMPOSTRINI

Comitato Scientifico
LUIGI BENVENUTI
GIOVANNI BERTIN
SILVIO GIOVE
FABRIZIO PANOZZO
DINO RIZZI
GAETANO ZILIOGRANDI
ALEX ROBERTSON, Edinburgh University, Scotland
DAVID MCQUEEN, Emory University, Atlanta, USA

Volume 3. Analisi e strumenti di politica sociale

Autori
GIOVANNI BERTIN, Università Ca' Foscari Venezia
ELENKA BRENNI, Università Cattolica del Sacro Cuore
AGAR BRUGIARINI, Università Ca' Foscari Venezia
LUDOVICO CARRINO, Università Ca' Foscari Venezia
ENRICA CRODA, Università Ca' Foscari Venezia
CINZIA DI NOVI, Università Ca' Foscari Venezia
ANNA MARENZI, Università Ca' Foscari Venezia
DAVIDE MINNITI, Direzione Sanitaria OO.RR. di Rivoli, ASL TO3, Torino
ANDREA PASTORE, Università Ca' Foscari Venezia
NOEMI PACE, Università Ca' Foscari Venezia
VINCENZO REBBA, Università degli Studi di Padova
DINO RIZZI, Università Ca' Foscari Venezia
STEFANO FEDERICO TONELLATO, Università Ca' Foscari Venezia
MARIA GABRIELLA ZAMPIROLO, Azienda Ospedaliera-Universitaria
San Giovanni Battista, Torino
FRANCESCA ZANTOMIO, Università Ca' Foscari Venezia

Analisi e strumenti di politica sociale

a cura di
Dino Rizzi e Francesca Zantomio



Edizioni
Ca' Foscari

© 2013 Edizioni Ca' Foscari - Digital Publishing

Università Ca' Foscari Venezia
Dorsoduro 1686
30123 Venezia

edizionicafoscari.unive.it

ISBN 978-88-97735-46-5

7	Presentazione
9	Introduzione
15	Politiche sociali e sviluppo locale: il ruolo del capitale sociale GIOVANNI BERTIN
45	L'esclusione sociale in Italia: approcci alternativi per un'indagine regionale LUDOVICO CARRINO
107	Un'analisi del <i>welfare</i> regionale italiano mediante metodi di classificazione basati su modelli statistici ANDREA PASTORE, STEFANO FEDERICO TONELLATO
135	Crisi economica e riduzione del reddito: effetti sullo stato di salute ENRICA CRODA, NOEMI PACE
151	Riforme nel settore sanitario in Cina: rassegna degli effetti sulla domanda di cure sanitarie, spese <i>out-of-pocket</i> e risparmio familiare NOEMI PACE
176	Ticket o franchigia? Considerazioni per una riforma delle compartecipazioni alla spesa sanitaria VINCENZO REBBA, DINO RIZZI
211	Trattamento del tumore della prostata con tecnologie avanzate: la salute percepita dai pazienti CINZIA DI NOVI, DAVIDE MINNITI, MARIA GABRIELLA ZAMPIROLO

-
- 220 Chi si occuperà degli anziani del «vecchio continente»:
il profilo dell'*informal caregiver* secondo il gradiente Nord-Sud
CINZIA DI NOVI, ANNA MARENZI
- 247 L'influenza dell'*informal care* sulla salute psichica delle donne over-50:
evidenze basate sulla scala di depressione EURO-D
ELENKA BRENNNA, CINZIA DI NOVI
- 269 Il supporto monetario agli anziani non autosufficienti: un'analisi
empirica dei ritardi nell'accesso al programma *Attendance Allowance*
nel Regno Unito
FRANCESCA ZANTOMIO
- 282 La Social Card: una valutazione di *targeting*
DINO RIZZI, FRANCESCA ZANTOMIO
- 303 Il trattamento dei carichi familiari riconosciuto dall'IRPEF
ANNA MARENZI, DINO RIZZI
-

Introduzione

Dino Rizzi, Francesca Zantomio

Il modello sociale europeo costruito nella seconda metà del secolo scorso attraversa una fase di profonda rivisitazione. Nel contesto nazionale, l'esigenza di rigido controllo dei conti pubblici, aggravata dalla crisi economica dell'ultimo quinquennio, ha posto l'area delle politiche sociali tra quelle maggiormente sacrificate in termini di spesa pubblica. Tuttavia, gli inevitabili riflessi che la stessa crisi ha avuto sulle risorse economiche disponibili ad ampie fasce di popolazione (confermati ad esempio dai tassi di povertà registrati dall'ISTAT), richiamano al ruolo chiave che le politiche sociali rivestono nel garantire un livello di benessere giudicato socialmente accettabile per le fasce più fragili di popolazione. Nel contempo, i processi demografici in atto, in particolare l'invecchiamento della popolazione e la temuta crescita nella domanda di servizi socio-sanitari da parte di un maggior numero di anziani più longevi prevista per i prossimi decenni, riportano nuovamente l'attenzione a quest'area di *policy*. Se le politiche di *welfare* nascono innanzi tutto per realizzare obiettivi di equità e protezione sociale, nel contesto attuale diviene imperativo prestare particolare attenzione ad un uso efficiente e sostenibile nel medio-lungo periodo delle risorse pubbliche.

Questo volume vuole illustrare l'apporto che la comunità scientifica può fornire in questo senso, offrendo una rassegna di contributi sul tema delle politiche sociali, con particolare riferimento alle aree dell'esclusione sociale, del supporto ai redditi e dell'assistenza socio-sanitaria. La convinzione che l'analisi e la progettazione di tali politiche non possano prescindere dal tentativo di integrare le diverse discipline che, da prospettive diverse, affrontano queste tematiche, si riflette nella presenza di contributi economici, sociologici e statistici, che sviluppino il confronto sia sul piano metodologico che su quello dei contenuti.

I primi tre contributi guardano al contesto italiano. A partire dalla considerazione di come le risorse dedicate alle politiche sociali siano state tipicamente considerate come un costo per la collettività, GIOVANNI BERTIN indaga sul contributo che tali politiche danno invece allo sviluppo

di un territorio. La letteratura ha infatti da tempo riconosciuto come il concetto di sviluppo locale vada ricondotto al benessere sociale, oltre che all'andamento del prodotto interno lordo. Utilizzando un approccio abduttivo, il saggio discute il contributo che le politiche sociali offrono al consolidamento del capitale sociale e, conseguentemente, allo sviluppo delle condizioni che facilitano la crescita sociale ed economica di singoli contesti locali.

I due saggi successivi offrono un contributo principalmente metodologico all'analisi e al confronto di diverse realtà regionali. A partire da 4 indicatori fondamentali definiti dal Consiglio Europeo di Laeken, LUDOVICO CARRINO si propone di costruire una misura sintetica di monitoraggio dell'esclusione sociale nel panorama regionale italiano dal 2000 al 2011. Le criticità affrontate riguardano la metodologia con cui rendere comparabili le 4 dimensioni e la scelta del modello con cui aggregarle in una misura sintetica. I risultati mostrano, sino al 2007, un quadro dell'esclusione sociale piuttosto invariante rispetto a diverse scelte metodologiche, caratterizzato da forti ed evidenti variabilità geografiche ma in generale miglioramento, con una tendenza alla convergenza tra nord e sud. Negli anni della crisi i risultati relativi all'indicatore sintetico di esclusione sociale si fanno invece più sensibili alle scelte metodologiche.

ANDREA PASTORE e STEFANO TONELLATO conducono un'analisi empirica di classificazione del *welfare* regionale, che ambisce a superare i limiti delle metodologie esplorative di *cluster analysis* generalmente utilizzate. Queste, se da un lato non garantiscono criteri di scelta rigorosi tra diverse possibili soluzioni, dall'altro non consentono neppure di formulare e testare specifiche ipotesi di ricerca sull'esistenza di tipologie di *welfare* o sulla rilevanza di particolari indicatori nello spiegarle. Gli autori propongono invece un'applicazione di metodi di classificazione dei sistemi di *welfare* regionali italiani basati su modelli statistici, che costruiscono la classificazione all'interno di uno schema più rigoroso dal punto di vista inferenziale.

I quattro contributi successivi si focalizzano su tematiche relative a salute e sistemi sanitari. ENRICA CRODA e NOEMI PACE allargano lo sguardo al contesto europeo, in cui è emersa la diffusa preoccupazione che la crisi economica possa avere effetti negativi sulla salute pubblica, e che di conseguenza il funzionamento dei sistemi sanitari possa essere compromesso da un aumento della domanda di cure proprio mentre i governi faticano a controllare la spesa pubblica. Il loro contributo combina dati longitudinali tratti dalla *Survey of Health, Ageing and Retirement in Europe* (SHARE) con un indicatore aggregato di attività economica per indagare il rapporto tra ambiente macroeconomico, shock negativi al reddito e benessere fisico e salute mentale degli anziani in Europa.

Di nuovo guardando alla realtà internazionale, e a motivo della crescente importanza che la Repubblica Popolare Cinese sta acquisendo a livello internazionale e della rilevanza degli effetti, a livello nazionale e internazionale, di interventi governativi nel settore della sanità, NOEMI PACE offre una rassegna dell'impatto che le recenti riforme intraprese nel settore sanitario in Cina hanno avuto sulla domanda di cure sanitarie, spese *out-of-pocket* e risparmio familiare.

Il contributo di VINCENZO REBBA e DINO RIZZI prende invece spunto dal recente dibattito su una possibile revisione completa del sistema di compartecipazioni esistente nel Servizio Sanitario Nazionale italiano per esaminare i possibili effetti del passaggio da un sistema di *cost-sharing* basato sui ticket con esenzioni per reddito e patologia (analogo a quello attualmente esistente in Italia) ad un sistema basato sull'applicazione di una franchigia in assenza di esenzioni, che, se da un lato potrebbe presentare vantaggi in termini di limitazione della spesa sostenuta dai pazienti e riduzione dei costi amministrativi, dall'altro appare inferiore sia in termini di minore controllo di comportamenti di *moral hazard* sia di equità. Vengono inoltre illustrati e discussi due ulteriori sistemi di *cost-sharing* (*ticket* modulati a seconda del reddito e definizione di massimali di spesa in base alle caratteristiche dei pazienti), discutendone vantaggi e svantaggi rispetto al sistema attuale e a quello con franchigia.

Anche il successivo contributo di CINZIA DI NOVI, DAVIDE MINNITI e MARIA GABRIELLA ZAMPIROLO guarda al contesto nazionale, e illustra come appropriate tecniche statistiche di valutazione possano contribuire a migliorare i processi decisionali relativi all'allocazione delle risorse in ambito sanitario. Gli autori valutano l'efficacia della tecnologia robotica, rispetto alla tecnica tradizionale a cielo aperto, nel migliorare la salute percepita da parte dei pazienti nel decorso post-operatorio del trattamento del tumore della prostata, che attualmente costituisce quello più diffuso tra gli uomini in Italia.

Il tema del supporto alla non autosufficienza nella terza età, rispetto al quale giocano un ruolo fondamentale i cosiddetti *informal caregivers*, è affrontato dai tre contributi successivi. CINZIA DI NOVI e ANNA MARENZI delineano il profilo dell'*informal caregiver* europeo, utilizzando la banca dati SHARE. La loro analisi illustra come circa il 20% di uomini e donne della generazione dei *baby boomer* dedichi una quota consistente del proprio tempo alla cura di genitori non autosufficienti e come nei paesi del Sud e dell'Est Europa siano principalmente le donne a sacrificare la propria realizzazione professionale in favore dell'assistenza a genitori o suoceri. Basandosi sugli stessi dati, ELENKA BRENNI e CINZIA DI NOVI investigano se il prestare assistenza informale possa influenzare la salute psichica dei *caregiver*, tipicamente donne ultracinquantenni occupate sul duplice

fronte della cura a genitori anziani e a figli ancora giovani (da cui il termine «generazione *sandwich*»). I risultati rivelano l'esistenza di un gradiente nord-sud nell'impatto che il prestare assistenza ai genitori anziani ha sulla salute mentale dei *caregiver*, suggerendo la necessità un progressivo sviluppo dei sistemi di *Long Term Care* nei paesi dell'Europa mediterranea sulla base dei modelli implementati nelle regioni del Nord Europa, al fine di sgravare i familiari, in particolare le donne, da un peso assistenziale molto impegnativo in termini di tempo, di risorse fisiche e psicologiche. FRANCESCA ZANTOMIO affronta invece il tema del supporto pubblico alla non autosufficienza, che in alcuni paesi è fornito tramite il pagamento di sussidi «*extra cost*», finalizzati a compensare i bisogni aggiuntivi determinati dall'insorgere della non autosufficienza. Il contributo analizza il caso inglese, valutando empiricamente l'efficacia del supporto pubblico fornito nel garantire un accesso tempestivo a risorse finanziarie aggiuntive. L'analisi di dati tratti dall'indagine *British Household Panel Study* (BHPS) rivela che esistono effettivamente ritardi considerevoli nell'accedere al supporto finanziario e che caratteristiche irrilevanti per la definizione di «avente diritto» di fatto influenzano la durata dei ritardi, sollevando una questione di equità orizzontale rispetto al meccanismo di assegnazione delle risorse.

Gli ultimi due contributi analizzano specifici strumenti di politica sociale attinenti all'area del sistema *tax-benefit* italiano e finalizzati alla lotta all'esclusione sociale e al sostegno ai carichi familiari. DINO RIZZI e FRANCESCA ZANTOMIO valutano empiricamente l'efficacia di *targeting* della *Social Card*, la cui introduzione ha rappresentato un'importante novità nel panorama del *welfare* italiano, caratterizzato dalla vistosa mancanza di un programma di supporto ai redditi di ultima istanza. Utilizzando dati tratti dall'Indagine sulle condizioni di vita (EU-SILC), gli autori mettono in evidenza come, a poco più di un anno dall'introduzione del programma, il meccanismo di assegnazione del trasferimento non sia riuscito a raggiungere la maggioranza della popolazione obiettivo, rivelando che, accanto alla possibilità che il sussidio venga erroneamente allocato a nuclei immeritevoli, esiste anche una consistente esclusione di quelli meritevoli. Infine, ANNA MARENZI e DINO RIZZI rivolgono l'attenzione al sistema fiscale, ripercorrendo l'evoluzione del trattamento fiscale dei familiari a carico nell'IRPEF. Con riferimento alla normativa recentemente modificata dalla legge di stabilità 2013, gli autori calcolano le scale di equivalenza implicite nel sistema di imposizione e illustrano l'andamento del «costo fiscale» riconosciuto per la presenza di carichi familiari, valutando l'efficacia della normativa fiscale nel fornire un sostegno economico significativo alle responsabilità familiari.

Desideriamo ringraziare Giovanni Bertin che ha partecipato all'ideazione e alla realizzazione di questo volume, anche in qualità di coordi-

natore del Centro Studi per le Politiche Sociali (CPS) del Dipartimento di Economia dell'Università Ca' Foscari e, a nome di tutti gli autori, i *referee* anonimi e i colleghi del Dipartimento che, con i loro commenti, hanno permesso di migliorare la qualità dei contributi.